



Tema central

# La tierra como acervo de bienes comunes. Los conflictos sociales sobre bienes comunes ligados a la extranjerización de la tierra en la Argentina reciente

## *Land as a stock of common goods. Social conflicts over common goods linked to land foreignization in recent Argentina*

Jimena Andrieu\* y Agostina Costantino\*\*

Fecha de recepción: 24 de febrero de 2017

Fecha de aceptación: 3 de abril de 2017

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/eutopia.11.2017.2617>

### Resumen

El tema del acaparamiento de tierras por parte de extranjeros ha sido ampliamente estudiado en distintas regiones del mundo, analizando las características de los inversores, las consecuencias sobre los campesinos que deben ser desplazados de sus tierras o los mecanismos por medio de los cuales los capitales extranjeros ocupan los territorios de la mano de los Estados locales. En este trabajo, queremos proponer un enfoque diferente: los efectos sobre los bienes comunes derivados de la extranjerización de la tierra, para el caso de Argentina. En su avance sobre los territorios, el capital produce una serie de conflictos sociales asociados a bienes comunes de los cuales las comunidades aledañas a las tierras dependen para la reproducción de su vida. En este sentido, la contaminación, los cercamientos de acceso públicos, los desplazamientos de las comunidades, y otros más, resultan ser claros indicadores de cómo el avance del capital sobre las tierras no sólo implica la concentración de este recurso sino también la apropiación de otros recursos naturales no privados previamente utilizados por distintos grupos sociales. El objetivo de este trabajo es estudiar los conflictos sociales en torno a los bienes comunes, derivados de la extranjerización de la tierra en la Argentina reciente.

*Palabras clave:* Argentina; bienes comunes; conflictos sociales; extranjerización; tierra.

### Abstract

The issue of land grabbing by foreigners has been extensively studied in different regions of the world, analyzing the characteristics of investors, the consequences on peasants who must be displaced from their lands or the mechanisms by which foreign capital occupy the territories with help of the local States. In this paper, we want to propose a different approach: the effects on the common goods derived from the foreignization

\* Economista (UNS-Argentina), máster en Estudios Sociales Agrarios FLACSO, sede Argentina. Pertenencia institucional actual: Estación Experimental San Juan del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y docente de Economía para la carrera de Ing. Agronómica de la Universidad Nacional de San Juan. Miembro de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay. Correo: andrieu.jimena@inta.gob.ar

\*\* Economista (UNS-Argentina), máster en Ciencias Sociales (FLACSO-México) y doctora en Investigación en Ciencias Sociales (FLACSO-México). Pertenencia institucional actual: Instituto de Altos Estudios Sociales (Universidad Nacional de San Martín), CONICET. Miembro de la Sociedad de Economía Crítica de Argentina y Uruguay. Correo: agoscostantino@gmail.com

of the land, in the case of Argentina. In its advance on the territories, capital produces a series of social conflicts associated with common goods of which the communities bordering the lands depend for the reproduction of their life. In this sense, pollution, public access enclosures, displacements of communities, and others, are clear indicators of how the advance of capital on land not only involves the concentration of this resource but also the appropriation of others Non-private natural resources previously used by different social groups. The objective of this work is to study the social conflicts around the common goods, derived from the alienation of the land in recent Argentina.

*Key words:* Argentina; common goods; extranjerización; land; social conflicts.

## Introducción

El objetivo de este artículo es estudiar los conflictos sociales en torno a los bienes comunes, derivados de la extranjerización de la tierra en la Argentina reciente. La estructura del trabajo será la siguiente: en el próximo apartado desarrollamos la problemática que consideramos central a nuestro objetivo, la tierra como acervo de bienes comunes, intentando presentar de manera breve las posiciones teóricas al respecto. El apartado dos hará referencia a la creciente preocupación por el medio ambiente, reflejada en la creación de áreas protegidas, sanción de leyes conservacionistas, etc., sin un cuestionamiento a los modos de producción que hacen necesarias todas estas regulaciones. Este apartado será clave para entender por qué resulta conflictiva la “apropiación” de los bienes comunes a partir de la propiedad de la tierra. En el apartado tres se presenta el ejemplo de la ley de bosques, para ilustrar la problemática vinculada al hecho de que los bienes comunes queden ligados a la tierra, que en el caso de Argentina se encuentra casi totalmente privatizada. La sección cuatro muestra los resultados empíricos de nuestro estudio: las consecuencias sobre los bienes comunes del proceso de acaparamiento de tierras en Argentina. Por último, se delinearán algunas reflexiones finales.

## La tierra como acervo de bienes comunes

“Es justamente, la pretensión de privatizar los bienes comunes  
lo que impulsa el debate sobre estos”  
(Gutiérrez Espeleta y Mora Moraga, 2011: 134).

Entenderemos aquí por “bienes comunes” a aquellos tipos de bienes donde no puede excluirse a nadie de los beneficios de su uso y, al mismo tiempo, su consumo por parte de un individuo, disminuye las cantidades disponibles para otro individuo (Ostrom, 2001). Estas particularidades, han derivado en numerosos planteos teóricos que evalúan como inevitable la aparición de resultados no deseados respecto de la evolución y disponibilidad de dichos bienes. Dentro de las preocupaciones que giran en torno a los bienes comunes,

aparecen con frecuencia la competencia por el uso, la no sostenibilidad del uso en sí mismo y debates sobre el acceso y el gobierno de los mismos (Hess y Ostrom, 2007).

Por este motivo, se encuentra una gran cantidad de estudios ocupados en analizar mejoras en los esquemas de gestión de los bienes comunes para evitar lo que se conoce como estrategias oportunistas, ausencia de compromiso y los incentivos a que aparezcan comportamientos que no respeten las normas establecidas para la regulación (Blomquist y Ostrom, 1996). Pero en este sentido, se reconoce la importancia de evaluar la gestión teniendo presente el contexto (físico, cultural e institucional) en el que se produce el uso de dicho bien común. Es decir, el eje de la discusión se modifica cuando atraviesa a esta problemática el hecho de que los sistemas de producción dominantes tienen como base la acumulación a partir de la apropiación de la naturaleza. Tres fenómenos se relacionan: la incapacidad para generar sistemas productivos que sean sustentables con el paso del tiempo, una acumulación por desposesión y la transformación de la naturaleza en mercancía (Harvey, 2004). Así, se problematiza la transferencia, de una esfera privada a otra pública, de los problemas generados durante lo que se conoce como “cercamiento de los ámbitos comunes” (Gutiérrez Espeleta y Mora Moraga, 2011).

Por ello, un análisis sobre la situación de la “tierra” nos parece de suma utilidad en este contexto. Aquí, mucho se discute sobre la forma de gestionar los comunes, debates sobre si la privatización es lo mejor, si se requiere de la regulación del Estado o de esquemas autogestionados. Sin embargo, muchos de lo que llamamos bienes comunes, asociados a servicios ecosistémicos, quedan ligados de alguna manera a la tierra y por tanto, a la forma de regular este bien físico. En este sentido, dada la posibilidad de que la tierra sea susceptible de propiedad privada, se acercan los bienes comunes ligados, directa o indirectamente, a ella.

Ahora bien, esta situación que se da para la tierra pone de relieve uno de los pilares sobre los cuales se ha debatido históricamente y que responde a una “solución privatista” a la “tragedia de los comunes” mediante la asignación de derechos de propiedad sobre el sistema de recursos bajo análisis. Justamente, esta solución resulta llamativa aun cuando, dentro del ámbito de la microeconomía neoclásica, supone una idea de “bienestar general”. Con ello, supone que todos los agentes interesados accederán a esa propiedad privada de forma tal que se garantizará la internalización de las externalidades derivadas del uso de los bienes comunes. Sin embargo, la microeconomía neoclásica desconoce (o no reconoce) que se trata de un problema de “economía política”; es decir, cualquier política pública tiene

**Muchos de lo que  
llamamos bienes  
comunes, asociados  
a servicios  
ecosistémicos,  
quedan ligados  
de alguna manera  
a la tierra y por tanto,  
a la forma de regular  
este bien físico.**



ganadores y perdedores: si se le otorga la propiedad privada sobre un bien a un individuo, no se le otorgará a otro. Habrá individuos que quedarán excluidos de los beneficios de la solución de Demsetz (1967). Esto sucede incluso en el caso de suponer que los propietarios legales de las tierras efectivamente internalicen las externalidades, lo cual está bastante probado que no es así (Demsetz, 1967).

Así, el estudio del problema de los bienes comunes para Argentina exige tener en cuenta el contexto, donde el 95% de la tierra se encuentra privatizada según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC, 2002). Esto determina que, aquellas propuestas que proponen manejar de manera sustentable los bienes comunes, apoyadas en esquemas de gestión colectivos, quedan relegados a la marginalidad. Esto es así porque no transforma de raíz la forma predominante de relación entre la sociedad y la naturaleza (teniendo como premisa la apropiación) y porque la forma de producción predominante básicamente no es colectiva, sino que acumula mediante la apropiación; incluso a través de la desposesión. Justamente se discute aquí con todas aquellas propuestas que estudian esquemas de gobernanza que no rompan la relación de propiedad privada que se construyó entre el hombre y la naturaleza.

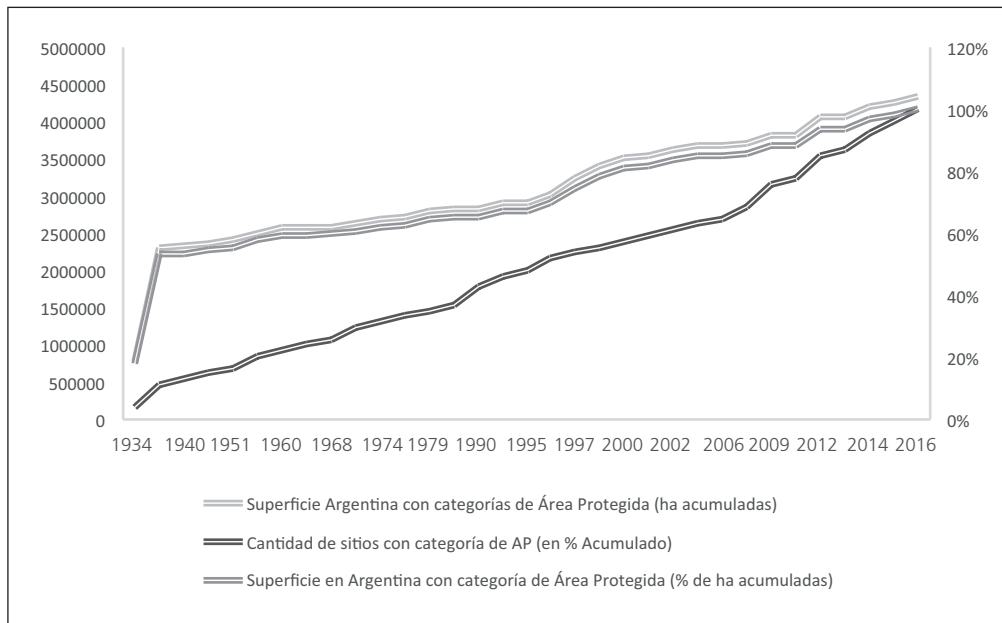
Esto, a nuestro entender, deriva en una situación en la que la preocupación por el ambiente se realiza fuera de los ámbitos de producción dominantes; escindiéndose las discusiones sobre los modos de producción y el estado de los bienes comunes. Por tanto, no resulta llamativo encontrarse con una idea en la que “conservación” se opone a la idea del “progreso”.

## La preocupación por lo ambiental en un contexto de relaciones de producción dominantes

La creciente preocupación por la pérdida de la diversidad biológica se halla vinculada en este contexto al uso que se ha realizado del ambiente sin contemplar las consecuencias de una disminución e incluso desaparición de muchos ecosistemas como los bosques, humedales, y arrecifes, entre otros (Naciones Unidas, 2010). En este contexto, aparece en los últimos años una profundización de una dinámica propia de un sistema capitalista; donde se vislumbra una dualidad entre los modos de producción y el estado del ambiente. Por un lado, se habla de reintensificar la producción, a partir de la “explotación de la naturaleza”; y por el otro lado, se trabaja de manera aislada en la generación de “islas” para el cuidado del ambiente (Santos, 2014).

Se insiste en este punto en marcar que, la preocupación por el estado de la naturaleza bajo esta perspectiva, se hace sin modificar la relación naturaleza sociedad de los modos de producción dominantes. Sobre esta última idea, se identifica una concepción de la naturaleza como algo externo a la sociedad; donde a partir de, por ejemplo, la generación de áreas protegidas, se recupera el “ciclo natural” de dicho ecosistema. De este modo, se construye un imaginario en el que la naturaleza produce recursos con una lógica distinta a la humana,

Gráfico 1. Áreas protegidas en Argentina



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIB (2017).

que le es intrínseca a “ella” y por, sobre todo, independiente de la acción antrópica (Mas-trangelo, 2009).

De este modo se refuerza una perspectiva en la que, la necesidad de cuidado se materializa a partir de la creación de distintas categorías de conservación. Como evidencia empírica a este fenómeno, en el gráfico 1 se vislumbra un crecimiento, tanto a escala internacional como nacional, del número y hectáreas involucradas en alguna categoría de “área protegida” (Administración de Parques Nacionales, 2007; Santos, 2014).

Ahora, sobre este último fenómeno no pasa desapercibido el hecho de que la generación de áreas protegidas sucede en terrenos “privados”. Se reconoce que la dinámica de creación de estas áreas ya no puede construirse a partir de tierras fiscales (principalmente en ecorregiones donde es casi nula la presencia de las mismas) ni a partir de la adquisición de terrenos (dado el aumento en el precio de la tierra). En este contexto, la figura de “áreas protegidas privadas” adquiere un importante rol (Administración de Parques Nacionales, 2007). Sin embargo, sobre este fenómeno no puede desconocerse dos situaciones. Por un lado, la regulación del proceso de adquisición de tierras que contempla el código civil no se encuentra acorde respecto de la necesidad de incorporar en estos procesos horizontes temporales más prolongados. Por otro lado, existen limitaciones al tipo de categoría de conservación impuesta en pos de que no se afecte el derecho de propiedad (siendo más sencillo asumir categorías estrictas en zonas no aptas para agricultura u otras actividades económicas).

A su vez, aparece aquí la idea de que el “propietario privado (...) debe sujetarse a estándares de protección y uso sustentable establecidos por la normativa provincial, para luego recibir a cambio algún tipo de beneficio técnico o económico” (Administración de Parques Nacionales, 2007: 26). De este modo, se refuerza esta idea de “apropiación de lo que antes era inapropiable” pero con la particularidad de que es a partir de la idea de “proteger” la naturaleza. Por último, no solo se replica en la creación de áreas protegidas la apropiación de la naturaleza, sino que también se las atraviesa por procesos globales. Como ejemplo se men-

ciona aquí a aquellas categorías de conservación que involucran espacios transnacionales como los sitios RAMSAR (Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, convenio RAMSAR), Patrimonio de la Humanidad, Protocolo de KYOTO (Ley 25438), Ley 24.295, convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático, entre otros<sup>1</sup>. Por tanto, se considera que la internacionalización ya no es propia de los modos de producción, sino que ahora involucra a las “áreas protegidas”.

**Se identifica que en Argentina al momento de reglamentar la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se refuerza la relación de apropiación de la naturaleza por parte de privados.**

**Situación general para la Argentina y particularidades de la ley de bosques nativos como ejemplo**



Presentaremos en este apartado el ejemplo de la ley de bosques nativos, solo para ilustrar la problemática vinculada al hecho de que los bienes comunes queden ligados a la tierra, que en el caso de Argentina se encuentra casi totalmente privatizada. A su vez, mediante este ejemplo, se nos permite materializar la idea de “conservación” a partir de la creación de áreas de protección; de los bosques para este caso. Esta preocupación ha ocupado un importante lugar en la agenda pública, generándose con ello leyes de ordenamiento territorial para la protección de bosques nativos; incluso sancionándolas con asignación de presupuesto mínimo.

Así, se identifica que en Argentina al momento de reglamentar la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se refuerza la relación de apropiación de la naturaleza por parte de privados, no solo ya de la tierra sino también de los bienes comunes ligados a ella. Esto es así ya que las provincias donde

<sup>1</sup> Incluso condicionando su financiamiento. Ejemplo de ello lo constituye el “Registro de Montreaux”, donde “quienes están (...) ven estrictamente limitada su aspiración a la postulación de fondos internacionales para la conservación de estos sitios” (Santos, 2014: 339).

dicha normativa se encuentra reglamentada, solicitaron en un plano operativo que los beneficiarios fueran los propietarios de la tierra sobre la cual se pretende construir el proyecto de “protección”.<sup>2</sup> De este modo, al mismo tiempo que la ley sostiene que es el dueño de la tierra quien la debe cuidar, desconoce a quienes han quedado “desposeídos” de la tierra; sobre todo de los medios que acrediten “formalmente” su titularidad. Es decir, lo que se observa sobre este punto es que quienes están a cargo de regular la gestión, no resuelven los problemas de base, desconocen la distribución desigual, así como también a todo aquel actor que queda por fuera. Siendo este un mecanismo mediante el cual se invisibilizan los conflictos.

Nuevamente, se insiste en advertir la perspectiva en la que la conservación del ambiente no parte de modificar la relación naturaleza sociedad generalizada, sino de quitar de escena la acción humana para áreas específicas (como si esto por sí solo fuera suficiente). Sin embargo, estas áreas prosperan fundamentalmente en zonas que se ubican al “margen” de las áreas de producción capitalista. Es por tanto factible encontrar las categorías más extremas de conservación (donde se prohíbe cualquier tipo de actividad productiva) en zonas donde el conflicto no tiene lugar necesariamente con los modos de producción dominantes, sino que tiene lugar con otros actores que acumulan en su historia situaciones que una a una, profundizan su vulnerabilidad (Santos, 2014). Como se revelará en los próximos apartados, esto no implica que estos procesos se sucedan exentos de conflictos, sino que en muchas situaciones los profundizan.

Se fortalece de esta manera el proceso de acumulación (ahora a partir de apropiación de la naturaleza para la conservación) por desposesión. Podría incluso visibilizarse a este proceso como un factor de exclusión adicional para este tipo de actores. Justamente, es esto lo que permite introducir la discusión en torno a los bienes comunes donde se requiere tener en cuenta las condiciones del contexto que habitan procesos en los que se permite “atrapar lo que antes inatrapable” (Helfrich, 2008: 37). En esto no solo importan las condiciones del mercado sino también de la gobernabilidad de una sociedad sobre determinados recursos. El Estado aquí juega un rol fundamental, incluso reforzando situaciones de tensión.

Es importante señalar en este proceso las críticas ligadas a un retorno hacia la “solución estatista” de la “tragedia de los comunes”. En general, se observa que esta postura no considera que el Estado sea más eficiente que la gestión colectiva, sino que apunta, más bien, a la conservación del recurso. Aunque no es la regla general, muchos llegan a recomendar, incluso, gobiernos militares para lograr el control total y eficaz sobre los problemas ecológicos (Carciofi y Azqueta, 2012). La principal crítica que puede hacerse a esta postura se

2 Por ejemplo, en el lanzamiento de la convocatoria para la provincia de San Juan se declara que: “La convocatoria es al sector público y/o privado, para que quienes sean propietarios de bosques de más de diez hectáreas, que tengan un plano de mensura realizado y título saneado, puedan adherirse a esta ley nacional y acogerse a los beneficios” (Legislatura San Juan, 2017).



refiere a la enorme cantidad de supuestos que hace sobre el comportamiento del gobierno central (Ostrom, 2000): es altruista, ecológicamente consciente y no está guiado por ningún interés particular; posee información exacta; es capaz de verificar las capacidades de cada individuo; las sanciones son creíbles y no existen costos de administración.

Lo anterior es relevante para nuestro tema de estudio porque aquí se pone en evidencia la tensión entre distintos esquemas de gobernanza. Estas regulaciones para la conservación de los bienes comunes se encuentran atravesadas tanto por la idea de una “solución privatista” (por quedar ligadas de manera directa e indirecta a la propiedad de la tierra) así como también por la “solución estatista” (la regulación de, por ejemplo, áreas privadas de protección). Sin embargo, no se reconoce el problema de fondo, que se vincula a no modificar la relación sociedad naturaleza. Por ello resulta de suma trascendencia identificar los conflictos que se suceden en estos ámbitos; justamente porque permiten poner de relieve estos problemas.

Es menester introducir aquí una aclaración en torno a la categoría analítica de “territorio”, la cual se complejiza en la medida que se entiende como tal a aquel espacio apropiado por un tipo de relación social que se desarrolla y persiste a partir de cierta forma de poder. Esta idea, paralelamente, permite comprender el territorio como un espacio tanto de expropiación como de resistencia (Mançano Fernandes, 2005: 276-277). Así, a partir de focalizar en este último aspecto, se puede reconocer en estos espacios de áreas protegidas ciertas racionalidades que difieren a la preminencia de una racionalidad propia de la modernidad (Leff, 2004).

Para ejemplificar esta situación en el marco del problema planteado, se identifica al Programa Experimental de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos, Res. N 256/06/SAyDS de la Nación en el marco de la Ley de Presupuestos Mínimos 26.331 como un espacio en el que se generan alternativas a la racionalidad dominante. En el ámbito de la provincia de San Juan, se encuentran experiencias donde se articula con comunidades (que, justamente por su situación de tenencia respecto de la tierra, quedarían excluidos de los beneficios promovidos por la ley), la universidad y la Secretaría de agricultura familiar. Estas experiencias trabajan el uso de dos especies típicas del bosque nativo (la algarroba y retamo) bajo una propuesta de relacionamiento entre sociedad naturaleza diferente a la dominante (Díaz Bisutti *et al*, 2015; Martínez de Escobar *et al*, 2015).

Más allá de esta aclaración, se observa que, en los últimos años, como parte de un fenómeno dominante que se da a escala mundial, Argentina ha reglamentado una serie de normas de protección y regulación de las áreas protegidas. Amén de la eficacia y procesos que, en términos de resultados de las mismas, se pueden reconocer, se ha enfatizado en los párrafos anteriores la problemática que implica la ligazón de los bienes comunes (como el ecosistema, los servicios ambientales, el agua, etc.) a la tierra, que en el caso de Argentina se encuentra casi totalmente privatizada. El caso de las áreas protegidas y la ley de bosques nos han servido sólo a modo de ejemplo para intentar ilustrar esta problemática. Al problema señalado anteriormente se agrega otro que incluye la dimensión de la gobernanza y la

jurisdicción de decisión sobre los bienes comunes: ¿qué ocurre con los bienes comunes si los propietarios de las tierras que los incluyen son extranjeros?

## El acaparamiento de tierras y sus consecuencias sobre los bienes comunes en Argentina

A partir del año 2002, en Argentina se produjo un cambio en la naturaleza del acaparamiento de tierras por parte de extranjeros (Murmis y Murmis 2010; Sili y Soumoulou 2011; Bidaseca et al., 2012). Si bien siempre existieron inversores extranjeros adquiriendo tierras en el país (es emblemático el caso de Benetton en la Patagonia), a partir de aquel año no solo aumentaron en términos cuantitativos estas inversiones (en hectáreas y en cantidad de acuerdos), sino que también cambiaron en términos cualitativos. Nuevos países se sumaron a la oleada acaparadora (China, India, Arabia Saudita), que llegaron al país con objetivos novedosos para sus inversiones (abastecer a sus países de origen), la forma en la que se dio el acaparamiento se tornó más violenta en varios sentidos (muchos de los cuales, los veremos a continuación) y se extendieron a todo el territorio nacional.<sup>3</sup>

Ahora bien, en su avance sobre los territorios el capital no solo se apropia de las tierras incluidas en los contratos de venta, arriendo o concesión, sino también de toda una serie de recursos no incluidos en el precio de venta de la tierra y cuya apropiación gratuita por parte del capital impide el uso por parte de otros grupos sociales que previamente usufructuaban de ellos. No nos referimos solo a las tierras públicas o de uso común que el capital pueda apropiarse con apoyo del Estado,<sup>4</sup> sino al resto de los bienes comunes apropiados por el capital en su avance sobre el acaparamiento de tierras: como el agua de los ríos y lagos; los beneficios de la biodiversidad de los ecosistemas; el medio ambiente sano; etc.

Se trata, típicamente, de un caso de “acumulación por desposesión”, es decir de la transformación en capital de un recurso que antes no lo era (Cáceres 2014; Grigera y Álvarez,

3 En el caso de Argentina confluyen elementos internacionales y de política nacional para explicar este fenómeno. Por un lado, el aumento en la rentabilidad de la producción de bienes agropecuarios por el aumento en los precios internacionales de los mismos, sumado a la orientación a inversiones “más seguras” después de la crisis del 2008 por parte del capital internacional favoreció la demanda por tierras en distintas partes del mundo. Por otro, las políticas internas tendientes a favorecer la acumulación de capital en este sector convalidaron que aquella demanda internacional pudiera concretarse. Sin embargo, las razones del aumento de este tipo de inversiones exceden los objetivos de este artículo. En otros trabajos se avanza en las razones de este cambio, sus características y la evidencia empírica al respecto (Costantino, 2016b; Costantino, 2015a; Costantino, 2016a).

4 A nivel nacional para el año 2002, un 5.6% del total de la superficie agrícola del país (9.734.818 hectáreas) era pública o con títulos irregulares. Porcentaje que aumenta más en las regiones del noroeste (8.1%) y Patagonia (7.5%). En el caso de la provincia de Santiago del Estero (región NOA) este porcentaje asciende al 18.6% del total de la superficie agrícola provincial y en el caso de Río Negro (región Patagonia) a 15.1% del total provincial. Las regiones con más tierras pasibles de ser acaparadas mediante la acumulación por desposesión son aquellas donde más conflictos sociales (sobre todo por desplazamientos de comunidades) generará el proceso de extranjerización en la década del 2000; mientras que en las regiones pampeana y cuyana este proceso se dará de forma más “pacífica”, sobre todo a partir de compra-ventas de tierras entre particulares (es decir, a través del mecanismo de “acumulación ampliada”).

2013). Por el despojo y las disputas en torno al uso de los recursos que genera, este mecanismo de acumulación rara vez es pacífico; por el contrario, suele implicar altos grados de violencia y conflictividad. Es por esto que los conflictos sociales tal como los entenderemos aquí, es decir como un proceso de interacción entre dos o más partes que se disputan al mismo tiempo el acceso, uso o control del mismo territorio (Redaf, 2013), serán un buen indicador para mostrar la magnitud y características de la apropiación de bienes comunes que implica el proceso de extranjerización de la tierra.<sup>5</sup>

Para realizar este análisis construimos una base de datos de las transacciones sobre tierras a extranjeros a partir del 2002 en Argentina (Costantino, 2015b). Las principales fuentes de información para esta base fueron: Landmatrix, las memorias de los balances de las empresas y los informes a la Securities and Exchange Commission de Estados Unidos, y medios de prensa. Para cada una de las transacciones se recabó información sobre las siguientes dimensiones: provincia; año; extensión; inversor; país de origen del inversor; objetivo de la inversión; existencia de conflictos a partir de la transacción; causa de los conflictos; quién demanda; y rol del Estado en la transacción.<sup>6</sup> En la tabla 1 se presentan las categorías y definiciones de las variables cualitativas utilizadas en este artículo.

Como primer resultado, encontramos que los desalojos de ocupantes, los desmontes y la contaminación, fueron la principal causa de los conflictos sociales originados a partir de la venta de tierras a extranjeros en Argentina (gráfico 2). Estas causas reflejan un acaparamiento de bienes comunes por medio de la acumulación por desposesión: (i) los desmontes implican la apropiación por parte del capital de los bosques y montes que previamente eran utilizados por las comunidades para pastar animales o cultivar en escalas reducidas. (ii) Los desalojos implican, en muchos casos, la transformación de tierras antes utilizadas comunalmente o de tierras públicas ocupadas. (iii) Tanto la cesión irregular de tierras fiscales como los cercamientos de accesos públicos implican la transformación de recursos antes públicos en privados para permitir la reproducción del capital de los inversionistas. (iv) Y, por último, incluso en el caso de la contaminación (que, en mayor medida, incluye los casos de la minería a cielo abierto y del uso de contaminantes derivados de la actividad agrícola), consideramos que se trata de acaparamientos de recursos por medio de la acumulación por desposesión, en la medida en que este hecho implica la apropiación gratuita por parte del capital de recursos públicos (el agua contaminada de los ríos que ya no puede ser usada para riego, generación de zonas muertas a raíz de la emisión de contaminantes derivada de la actividad agrícola; etc.).

5 Giarracca (2006) muestra que los conflictos sociales ligados a los recursos naturales son las disputas más significativas en Argentina (y, probablemente, también en América Latina) desde fines del siglo XX e, incluso, como muestra GEPcyD (2010) muchos de estos conflictos incluyen graves casos de violencia (referida a heridos, amenazados con armas de fuego, torturados, asesinados, etc.) por parte del Estado o de los empresarios privados.

6 La mayoría de la información sobre conflictos sociales proviene de medios de prensa, por lo que el dato puede tener un sesgo de subestimación. Esto refuerza nuestros resultados, pues mostraremos que, como mínimo, la extensión de los conflictos sobre bienes comunes son los que mostramos en los cuadros.

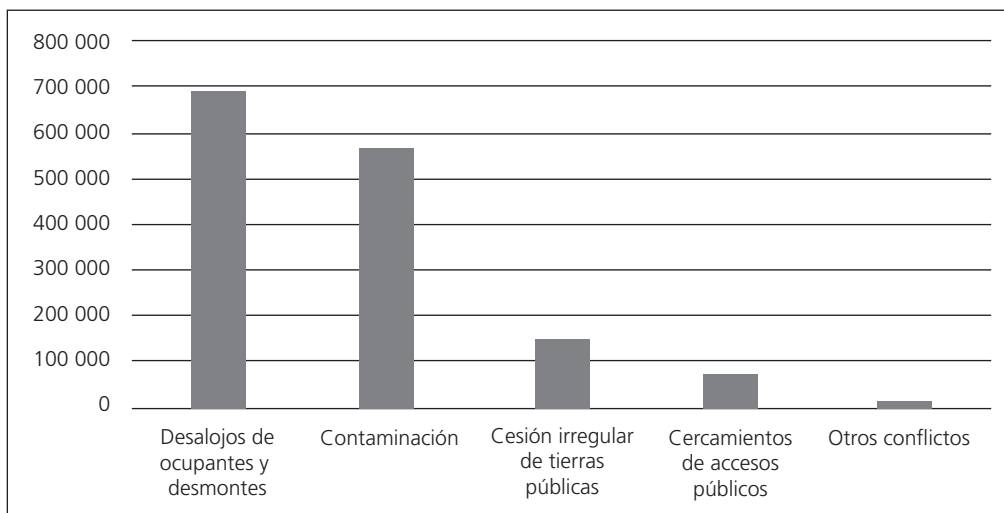
Tabla 1. Variables, categorías y definiciones utilizadas

Variable	Categoría	Definición
Objetivo de la inversión	Productivo	Producción primaria para el mercado
	Inmobiliario	Valorización de las tierras
	Conservación	Adquisición de tierras para fines ambientales
	Garantizar abastecimiento	Proveer materias primas y alimentos al país de origen de los capitales
Causa de los conflictos	Desalojos de ocupantes y desmontes	Cuando el propietario expulsa de las tierras a otros ciudadanos que previamente las usufructuaban (incluso, teniendo derechos), y desmonta para producción agropecuaria alterando el ecosistema.
	Contaminación	Cuando el propietario contamina los medios que permiten la reproducción de la vida de otros ciudadanos (ríos, aire, napas, etc.)
	Cesión irregular de tierras públicas	Cuando los Estados provinciales o nacional venden o concesionan tierras de manera poco transparente o fraudulenta
	Cercamiento de accesos públicos	Cuando el propietario impide el paso por caminos o acceso a ríos a otros ciudadanos
	Otros conflictos	Incluye actividades ilegales
Principales actores que demandan	Comunidades indígenas	Por ejemplo, la comunidad mapuche, la comunidad qom, etc.
	Organizaciones ambientalistas	Por ejemplo, la Asamblea en Defensa del Agua y la Tierra, Salvemos Juntos al Ayuní, Greenpeace, etc.
	Organizaciones campesinas	Por ejemplo, MOCASE, MOCACOR, etc.
	Productores familiares	Principalmente, a través de sus organizaciones
	Campesinos	Cuando no lo hacen como organización
	Vecinos	Pobladores urbanos reunidos, principalmente, en asambleas
Rol del Estado	Apoyo público o complicidad	Incluye, desde que la empresa o el proyecto reciban el apoyo del gobierno si es que existe algún conflicto con comunidades de indígenas o con grupos ambientalistas hasta el apoyo económico que reciben muchos de los inversores
	Cesión de tierras fiscales	Venta, concesión o arriendo de tierras públicas
	Autorización para desmontar	Aunque esto implique la violación de la ley de bosques o la recategorización del territorio
	Demora en relevamiento de tierras indígenas	Correspondiente a la ley 26.160 de 2006 que suspende por 4 años los desalojos de las comunidades indígenas originarias del país y crea un registro para relevar la situación dominial de las tierras ocupadas éstas de manera de hacer cumplir los artículos de posesión veinteañal detallados por el código civil.

Fuente: Elaboración propia.

Los bienes comunes afectados por la extranjerización de la tierra serían: el ecosistema (reflejado en los conflictos por desmontes), las tierras de uso común (reflejadas en los conflictos por desalojos y en la cesión de tierras públicas), el medio ambiente (reflejado en los conflictos por contaminación), el agua de uso común de ríos y lagos (reflejada en los conflictos por cercamientos). El promedio anual de hectáreas adquiridas por extranjeros entre 2002 y

**Gráfico 2. Conflictos sobre bienes comunes en tierras adquiridas por extranjeros, 2002-2013, cantidad de hectáreas afectadas por los conflictos**



Fuente: Elaboración propia según la base de datos construida.

2013 fue de 215.561.<sup>7</sup> De estas, en promedio, fueron afectadas por conflictos sobre bienes comunes 114.910 hectáreas anuales, es decir más de la mitad. Parecería, entonces, que el avance del capital sobre las tierras no produce, como si fuera un “efecto secundario no deseado”, la apropiación de recursos naturales de uso común; sino que requiere necesariamente para su reproducción la apropiación y explotación de los mismos.

La tabla 2 muestra, para cada uno de los tipos de conflictos, algunas dimensiones que permiten comprender mejor las características de la conflictividad con base en los bienes comunes y la extranjerización de la tierra. En primer lugar, vemos que esta conflictividad no se distribuye homogéneamente a lo largo del país: según la base de datos construida, el Noroeste, la Patagonia y el Noreste del país explican el 85.8% del total de los conflictos ocurridos. Es decir, territorios de apertura de frontera agropecuaria con mayor proporción de tierras públicas que las provincias del centro del país (pampeana y cuyana) y, por lo tanto, con más tierras pasibles de ser acaparadas mediante la acumulación por desposesión. Además, estas mismas tres regiones son aquellas en donde el Estado ha tenido mayor participación explícita en la entrada de capitales extranjeros a la tierra. El mecanismo de apropiación de tierras, a través de la acumulación por desposesión requiere, necesariamente, de la participación activa del Estado; sin ella, la apertura de nuevos espacios para valorizar el capital extranjero parecería imposible. Además, esta participación del Estado aumentó considerablemente respecto a la etapa previa a 2002. Según nuestro relevamiento, en los noventa, de todas de tierras acaparadas se registró que

<sup>7</sup> Entre 1992 y 2001, el promedio anual de hectáreas adquiridas por extranjeros fue de 94.123 (base de datos propia).

Tabla 2. Dimensiones de análisis de los conflictos sobre bienes comunes de tierras adquiridas por extranjeros, 2002-2013

Tipo de conflictos	Provincia	Principales actores que demandan	Rol del Estado	País de origen de los capitales	Objetivo de la inversión
Desalojos de ocupantes y desmontes	Chaco, Corrientes, Mendoza, Salta	Comunidades indígenas, organizaciones campesinas	Apoyo público o complicidad, cesión de tierras fiscales, demora en relevamiento de tierras indígenas, autorización para desmontar	Arabia Saudita, Estados Unidos, India, Luxemburgo	Conservación, inmobiliario y productivo
Contaminación	Catamarca, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz	Comunidades indígenas, productores familiares, campesinos y vecinos	Apoyo público o complicidad	Canadá, Chile, China, Dinamarca, Estados Unidos	Inmobiliario y productivo
Cesión irregular de tierras públicas	Río Negro, Salta	Comunidades indígenas, Estado subnacional	Cesión de tierras fiscales, autorización para desmontar, demora en relevamiento de tierras indígenas	Argentina (cotiza en EUA), Bélgica	Inmobiliario y productivo
Cercamientos de accesos públicos	Corrientes, Entre Ríos, Río Negro, Santa Cruz	Organizaciones ambientalistas, organizaciones campesinas	Cesión de tierras fiscales	Estados Unidos, Uruguay	Conservación, inmobiliario y productivo
Otros conflictos	Entre Ríos, Santa Fe	Organizaciones ambientalistas		Holanda	Productivo

\*Fuente: Elaboración propia según la base de datos construida.

n 20% había tenido apoyo explícito del Estado; mientras que en los 2000 este porcentaje aumenta a 59%.

Los principales actores que demandan en estos conflictos durante la etapa estudiada son, mayormente, comunidades indígenas y campesinos; es decir las comunidades más relegadas del modo de desarrollo (los campesinos y los indígenas) pasan a ser las protagonistas de la ampliación del espacio de operaciones del capital extranjero. De una expulsión de los pequeños productores en la década de los 90 a través del mercado, se pasa, en esta nueva fase del modo de desarrollo (2002-2013), a una expulsión directa (en muchos casos, a través del uso de la fuerza) del territorio que es interés del capital de otros actores sociales del agro argentino (los campesinos y los indígenas) en las regiones extra-pampeanas.

Por último, tanto el origen de los capitales como los objetivos de las inversiones reflejan otro de los cambios respecto a etapas previas de extranjerización de la tierra en Argentina.

Nuevos inversores provenientes de países en ascenso dentro del orden económico y político mundial (como China, India y países árabes), sobre todo a través de empresas estatales y para-estatales arriban al país de manera masiva para adquirir tierras con un objetivo principal de abastecerse de materias primas y alimentos para proveer de insumos a sus propios patrones de reproducción del capital.

La extranjerización de la tierra en Argentina a partir del 2002 dibujó un mapa de conflictividad bastante distinto al que existió durante los noventa en el mundo agrario del país. La instalación de inversores en grandes extensiones de tierras ocupadas, en muchos casos, en regiones de frontera agropecuaria, por otros productores para la producción masiva de bienes primarios para la exportación (en tierras donde previamente no se realizaban estas producciones) afectó no solo la propiedad y el uso de estas tierras. Este proceso trajo aparejada la afectación necesaria de otros bienes comunes necesarios para la reproducción de los capitales provenientes del exterior. La producción de valores para su posterior exportación por parte de aquellos requirió de la apropiación de una serie de bienes que previamente eran utilizados para la reproducción de la vida de las comunidades afectadas: el ecosistema, el agua, las tierras de uso común fueron los principales recursos que originaron los conflictos por los bienes comunes durante la década del 2000.

## Reflexiones finales

Intentamos poner de relieve, con este artículo, que el fenómeno del acaparamiento de tierras (sobre todo por parte de extranjeros, pero no exclusivamente) no afecta simplemente a este recurso apropiado, aumentando aún más la concentración de la tierra ya existente en nuestros países. Sino que también afecta de manera directa todo un conjunto de bienes comunes que se encuentran ligados a esa tierra con título de propiedad; ampliándose los dominios del capital. En el caso de Argentina, se pasa de una situación de expulsión de la tierra y concentración a través del mercado en la década de los noventa, ya por quiebra de los pequeños productores, remates por parte de los bancos, venta o arriendo de los predios, etc., a un mecanismo de adquisición de tierras por parte de capitales extranjeros en la década del 2000 caracterizado por desalojos violentos, destrucción de los medios de vida, el ambiente, etc.

Una situación que puede ser caracterizada como acumulación de capital a través de la desposesión. El agua de ríos y lagos dentro de los campos, el equilibrio ecosistémico de los territorios, la calidad del aire de las zonas aledañas a las tierras apropiadas, los beneficios de la forestación (o no-deforestación) de los bosques o áreas protegidas, etc. son bienes comunes que, junto con las tierras, pero por fuera de los contratos de compra-venta, son acaparados por el capital que se instala en territorios manejados previamente bajos otras lógicas. Por tanto, esta situación obliga a dar la discusión en torno a los bienes comunes en un contexto de privatización de los recursos.

Además, se remarcó el rol del Estado para reforzar estos procesos de acaparamiento. Como se vio, esto sucede tanto mediante la creación de áreas protegidas privadas en las que sólo se reconocen a los “dueños de la tierra” como actores válidos para emprender acciones de conservación, así como también para dar lugar, en el espacio normativo, a una intensificación de la valorización del capital (extranjero para nuestro caso de estudio) a partir del dominio de la tierra y de los bienes comunes asociados a ellos. Asimismo, se señaló que estos procesos de internacionalización (que refuerzan dominadores y dominados), ya no son propios de los modos de producción, sino que ahora involucran a las “áreas protegidas” que materializan la preocupación por los bienes comunes mediante la aplicación de categorías de conservación con injerencia internacional.

La estrategia metodológica que seguimos para captar esta apropiación “escondida” en las transacciones fue a través del relevamiento de los conflictos sociales sucedidos a partir de la llegada de los nuevos capitales. En este sentido, encontramos que estos conflictos reflejaban, para el caso de Argentina, la problemática del acaparamiento de bienes comunes: el ecosistema (reflejado en los conflictos por desmontes), las tierras de uso común (reflejadas en los conflictos por desalojos y en la cesión de tierras públicas), el medio ambiente (reflejado en los conflictos por contaminación), el agua de uso común de ríos y lagos (reflejada en los conflictos por cercamientos).

La reflexión que pretendemos dejar planteada es que el avance del capital sobre las tierras no produce, como si fuera un “efecto secundario no deseado”, la apropiación de recursos naturales de uso común; sino que requiere necesariamente para su reproducción la apropiación y explotación de los mismos. A su vez, se pone en evidencia una vez más, la tensión que existe entre distintos esquemas de gobernanza; identificándose tanto a la “solución privatista” como a la “estatista” como dos caras de una misma moneda, dada la ligazón de los bienes comunes a una tierra susceptible de propiedad privada. Por ello, es necesario incorporar debates que profundicen en la necesidad de repensar la relación sociedad naturaleza, a partir de reconocer en estos espacios relaciones de poder y de resistencia para comprenderla conflictualidad latente (Mançano Fernandes, 2005).

**La estrategia metodológica que seguimos para captar esta apropiación “escondida” en las transacciones fue a través del relevamiento de los conflictos sociales sucedidos a partir de la llegada de los nuevos capitales.**





## Bibliografía

- Administración de Parques Nacionales (2007). “Las áreas protegidas de la Argentina”. Buenos Aires: Fundación Vida Silvestre. Administración de Parques Nacionales. [https://www.sib.gov.ar/archivos/APs\\_Argentina\\_APN2007.pdf](https://www.sib.gov.ar/archivos/APs_Argentina_APN2007.pdf).
- Díaz Bisutti, Graciela, Carolina Ordoñez, Yanina Ribas y Antonio Dalmasso (2015). *Reta-mo: Testigo del Desierto*. San Juan, Argentina. Editorial UNSJ.
- Bidaseca, Karina, Andrea Gigena, Florencia Gómez, Ana Mariel Weinstock, Enrique Oyharzábal y Daniel Otal (2012). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Blomquist, Garrett y Elinor Ostrom (1996). *Capacidad institucional y solución al dilema de los recursos de propiedad común. Economía del agua*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Carciofi, Ignacio y Diego Azqueta (2012). “Territorio, desarrollo tecnológico y gestión de recursos naturales renovables: El caso de la pesca”. *Investigaciones regionales*, No. 23, pp. 145–70.
- Cáceres, Daniel M. (2014). “Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina”. *Journal of Agrarian Change*, marzo, pp. 1–32. doi:10.1111/joac.12057.
- Costantino, Agostina (2015a). “¿Quiénes son y para qué? El proceso de extranjerización de la tierra en Argentina a partir del 2002”. *Ambiente y Sostenibilidad* No. 5, Vol. 1, pp. 43–56.
- Costantino, Agostina (2015b). “Base de datos sobre acaparamiento de tierras en Argentina”. Disponible en <https://goo.gl/zYLvwa> (visitada el 2 de abril de 2016).
- Costantino, Agostina (2016a). “El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina”. *Revista de Estudios Sociales*, No. 55, pp.137–149.
- Costantino, Agostina (2016b). “The Dark Side of the Boom: Land Grabbing in Dependent Countries in the Twenty-First Century”. *International Critical Thought* No. 6, Vol. 1, pp. 79–100.
- Demsetz, Harold. (1967). “Hacia una teoría de los derechos de propiedad”. *American Economic Review*.
- GEPCyD (2010). “La violencia rural en la Argentina de los agronegocios: crónicas invisibles del despojo”. En *VI Jornadas de Antropología Social*, 3, 4, 5 y 6 de agosto, Buenos Aires, Argentina.
- Giarracca, Norma (2006). “Territorios en disputa: los bienes naturales en el centro de la escena”. *Realidad Económica*, No. 217, pp. 51–68.
- Grigera, Juan, y Laura Álvarez (2013). “Extractivismo y acumulación por desposesión. Un análisis de las explicaciones sobre agronegocios, megaminería y territorio en la Argentina de la posconvertibilidad”. *Revista Theomai*, No. 27–28, pp.80–97.

- Gutiérrez Espeleta, Ana y Flavio Mora Moraga (2011). “El grito de los bienes comunes: ¿qué son? Y ¿qué nos aportan?”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 131-132, pp. 127-145. <http://www.redalyc.org/pdf/153/15323166009.pdf>.
- Harvey, David (2004). “El nuevo imperialismo”. Disponible en [http://books.google.com.mx/books/about/El\\_nuevo\\_imperialismo.html?id=2LfhY75vap0C&pgis=1](http://books.google.com.mx/books/about/El_nuevo_imperialismo.html?id=2LfhY75vap0C&pgis=1) (visitada el 15 de marzo de 2016).
- Helfrich, Silke (2008). *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. México: Ediciones Boll.
- Hess, Charlotte y Elinor Ostrom (2007). *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*. Londres: The MIT Press.
- INDEC. (2002). “Censo Nacional Agropecuario”.
- Leff, Enrique (2004). *Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Legislatura San Juan (2017). “Cámara de Diputados San Juan”. Disponible en <http://www.legislaturasanjuan.gob.ar/prensa/item/3925-lanzamiento-de-la-convocatoria-2014-para-proyectos-de-bosques-nativos> (visitada el 5 de febrero de 2017).
- Maçano Fernandes, Bernardo (2005). “Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais: Contribuição teórica para uma leitura geográfica dos movimentos sociais”. *OSAL*, Año 6, No. 16, pp. 273-283.
- Mastrangelo, Andrea Verónica (2009). “Análisis del concepto de Recursos Naturales en dos estudios de caso en Argentina”. *Ambiente & Sociedade*, Vol. XII, No. 2, pp. 341-355.
- Murmis, Miguel y María Rosa Murmis (2010). “El caso de Argentina”. En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, pp. 15-59, Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez, editores. FAO. <http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547s.pdf>.
- Naciones Unidas (2010). “Año Internacional de la diversidad biológica”. Disponible en <http://www.un.org/es/events/biodiversity2010/loss.shtml> (visitada el 22 de julio de 2017).
- Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-FCE.
- Ostrom, Elinor (2001). “Reformulando los bienes comunes”. En *Protecting the commons: a framework for resource management in the Americas*, pp. 17-41, Joanna Burger, editora. Washington: Island Press.
- Redaf (2013). “Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino”. Reconquista: Redaf.
- Santos, Carlos (2014). “Naturalismos y acumulación por desposesión: paradojas del desarrollo sustentable”. *Horizontes Antropológicos*, No. 41, pp. 331-356.
- SIB (2017). “Sistema de Información Biodiversidad”. Disponible en [http://www.sib.gov.ar/listado\\_parques.php?accion=parques](http://www.sib.gov.ar/listado_parques.php?accion=parques) (visitada el 4 de febrero de 2017).

Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011). *La problemática de la tierra en argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Buenos Aires: FIDA/Cooperazione italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Argentina.